



一橋大学機関リポジトリ

HERMES-IR

Title	日本における公的年金の基本問題
Author(s)	高山, 憲之
Citation	
Issue Date	2003-08
Type	Technical Report
Text Version	publ isher
URL	http://hdl.handle.net/10086/14407
Right	

日本における公的年金の基本問題

(未定稿)

2004 年は年金改革の年である。厚生労働省はそのための準備を精力的に進めている。2003 年の秋には社会保障審議会年金部会の意見書がとりまとめられ、同年末までに次回制度改革に関する政府案の骨格が連立与党との協議や他の省庁との調整を経て明らかにされるだろう。そして年金改正法案は 2004 年春の通常国会に提出される見通しである。

本稿では日本の公的年金が直面している基本問題を整理して、今後の課題を明らかにしたい。

1 事実確認

厚生年金はすでに赤字基調が定着している

厚生年金は日本の公的年金の中では財政的にもっとも安泰な制度だと、これまで考えられていた。船員保険、旧 3 公社の共済年金、農村年金など、財政的に苦難が予想された公的年金はいずれも厚生年金に吸収・統合されてきた。厚生年金はいざというときの、いわば「駆けこみ寺」として機能してきたのである。その厚生年金が 21 世紀に入ったとたんに急速に財政余力を失いつつある。

2003 年 6 月に発表された資料によると、これまで黒字を計上してきた厚生年金の年々の収支は 2001 年度に約 7000 億円の赤字となった(決算ベース)。赤字計上は厚生年金にとっては史上はじめてのことである。2002 年度予算でも特別収入(農村年金統合に伴う積立金移管分 1 兆 5800 億円)を収入項目から除外すると、収支は 6100 億円の実質赤字となる。運用環境も予想外に悪かったので、2002 年度の決算は 1 兆円超の赤字となったに違いない。2003 年度についても、厚生年金基金の代行返上に伴う積立金の移管分 3 兆 2000 億円は 1 回限りの特別収入であるので、これを収入項目から除外すると収支は 2 兆 8400 億円の実質赤字ということになる(図 1 参照)。厚生年金のありのままの財政力をみるかぎり、2001 年度以降 3 年連続の赤字である(図 2 参照)。

この赤字が今後も相当長期間にわたって継続していくことは、まず間違いないだろう。ちなみに 2002 年 12 月 5 日に厚生労働省が発表した「年金改革の骨格に関する方向性と論点」によると、2004 年度以降、年金保険料を毎年小刻みに引き上げると同時に給付のさらなる下方調整を断行したとしても、厚生年金収支は基調として 60 年以上にわたり赤字を計上しつづける(2020 年前後からしばらくの間は黒字になる可能性がある)。

政府は従来、厚生年金の長期的な収支計画を策定するさい赤字転落という事態が生じないように、保険料の引き上げ幅やその引き上げスピードを調整する一方、給付についても

抑制に努めることを基本方針としてきた。しかし、そのような調整はいまや不可能だと判断し、赤字の継続（積立金の取りくずし）を前提として将来の収支計画を立てざるを得なくなった。従来の基本方針はさりげなく変更されたのである。

厚生年金の財政実態を掛値なしで評価すれば、すでに赤字に転落しており、しかもその赤字は長期間にわたって今後とも継続する。赤字定着という厳しい現実を正面から受けとめ、それを国民に広く周知徹底させる必要がある。政府・与党は「厚生年金財政非常事態宣言」を出し、その危機管理に本腰を入れて取りくむべきではないだろうか。

1998 年度以降、社会保険料負担は国税総額を上回っている

つぎに公的年金の保険料を含む社会保険料負担は 1998 年度以降、国税総額を凌駕しつづけている。両者の逆転は今後とも当分の間、変わりそうにない。ちなみに 2003 年度当初予算でみると、国税総額 43 兆 9000 億円に対して社会保険料負担は 55 兆 6000 億円となっている（図 3 参照）。

国民負担という点からみると、税金だけに着目するだけではもはや不十分である。税金だけでなく社会保険料についても今後どうするかを日本の構造改革の一環として議論する必要がある。

税制改革は小泉首相が構造改革の目玉として取りあげた経緯もあり、2002 年には経済活性化との関連をも含めて議論は沸騰した。まさに国民的なレベルで活発かつ激しい意見の交換があった。

その税制改革論議とくらべると、社会保険料負担をめぐる議論は質・量ともに随分と低調である。ちなみに 2002 年 10 月から雇用保険料は 0.2% 引き上げられた。また 2003 年 4 月から医療保険料も実質的に引き上げられた。医療保険料の実質引き上げを決めたのは 2002 年の通常国会である。そのさい激しい論争の種となったのは患者の窓口負担引き上げ問題（原則 3 割負担へ）だけであり、保険料引き上げの是非はほとんど議論されなかった。いずれも雇用保険や医療保険における財政対策上やむをえないと考えられたのであろう。

国家財政を健全化させようとすれば財政支出を適正レベルに抑制する一方、増税することも必要となる。ただ、増税をどのような税目で、かつどのようなタイミングで実施するかについてはマクロ経済への影響も含めて幅広く包括的に検討されるのが常となっている。財政上のつじつまをあわせるため、というだけで増税が直ちに実施されることはほとんどない。

社会保険料を引き上げることは国民負担増という点で事実上、増税することと変わりがない。ところが社会保険料引き上げにさいしてマクロ経済への影響や逆進性等の問題が包括的に検討されることはこれまで皆無に近かった（例外は 1999 年から実施された年金保険料の引き上げ凍結である）。財政上のつじつまがあわない場合、その打開策として保険料の引き上げはほとんど容認されてきたのである。

社会保険料負担の総額が国税総額を上回るようになったいま、社会保険料を引き上げる

さいにも増税するのと同じ質と量をもって、その是非を徹底的に議論する必要がある。

年金保険料負担が公租公課の中では突出して重い

公租公課のなかで負担が最も重いものはなにか。それは今日、所得税や法人税ではなく年金保険料である。ちなみに 1999 年度当初予算によると、所得税 15 兆 7000 億円、住民税 8 兆 9000 億円、法人税 10 兆 4000 億円、法人事業税 4 兆 2000 億円、固定資産税 9 兆 3000 億円であった。また地方消費税込みの消費税は 5% 分総計で 12 兆 8000 億円であった。他方、医療保険料は 17 兆 4000 億円、年金保険料は 29 兆 9000 億円であり、年金保険料負担が突出している（図 4 参照）。

こうした中で個人にとっては自分の手取り所得を減らす最大項目は今や所得税ではなく年金保険料となっている。

事業主にとっても年金保険料をはじめとする社会保険料負担（1999 年度の当初予算ベースで約 29 兆円）は人件費の高騰要因となっており、その負担増に苦悩している例が多くなってきた。

国民年金だけでなく厚生年金でも空洞化が深く静かに進行している

周知のように年金の空洞化は国民年金で広範に生じている。2002 年度の実績によると、第 1 号被保険者の保険料未納率は 4 割近くまで上昇してしまった（37.2%）。これに学生納付特例者や保険料全額免除者をくわえると、実に第 1 号被保険者の約半数が保険料を納めていなかったことになる（なお、これらは全国合計の計数である。沖縄県だけに着目すると第 1 号被保険者で保険料を納めなかった人は実に 8 割強に達している）。未納は都市部や若年層だけでなく地方や中高年齢層にまで及んでおり、「国民皆年金」はもはや有名無実の空語となった。国民年金保険料の徴収業務は今や誰もがやりたがらない仕事となってしまっている。

厚生年金にも空洞化現象が目立ってきた。企業は人件費負担を圧縮するため、合法的な社会保険料逃れに本格的に取りくむようになった。中核労働者の厳選、パートタイマーへの切りかえ、請負契約者・派遣労働者の積極的利用、ボーナス支払い方法の変更や年俸制への移行、外国へのサービス業務委託、生産拠点の一部海外移転などである。また 5 人未満の零細企業では経営が不安定であることを理由にして厚生年金や政管健保の適用をとりやめたり、はじめから双方を適用しなかったりする例も少なくないようである。企業の社会保険料負担回避の動きは年金保険料を引き上げるとますます加速するだろう。

再分配後所得の老若逆転

公的年金は主として老齢期における所得喪失というリスクを社会全体でシェアしあう仕組みである。通例では「世代と世代の助けあい」という色彩が濃厚であり、世代間の所得再分配が大規模に行われる。

世代間の所得再分配はどのような状況下で行われるのか。それは、現役世代と比べて退職世代の所得に見劣りが認められ、手許不如意で生活の安定がおびやかされている退職世代が広範に存在するときである。ただ、再分配によって再分配所得の出し手とその受け手より所得水準が下になるような事態は想定していない。

日本の現実はどうか。図5によると、個人ベースでみた再分配後所得の平均値は1996年時点において60歳以上の人の方が30～49歳層よりも高い（出所は厚生省『所得再分配調査』）。所得分布の分散を無視してはならないものの、公的年金をはじめとする社会保障給付によって高齢者は総じて「行きすぎた所得の再分配」をうけている。これが日本の現実である。現に年金を受給している人について、なんらかの給付調整ないし負担調整が必要であることを、この現実は如実に物語っている。

2 年金保険料引き上げの是非

1980年以降の年金改革を振りかえってみると、日本では将来の給付増を抑制する一方、年金保険料を段階的に引き上げることによって年金財政の長期的安定を図るという手法が常に採用されてきた。この手法を今後とも採用しつつよいのだろうか。以下では年金保険料引き上げの問題点を列挙してみたい。

バランスシート・アプローチ

年金の世界では保険料の拠出に伴って年金の受給権が発生する。その受給権の裏側には年金給付の支払い義務（給付債務）がついている。厚生年金の場合、どの程度の給付債務があるのだろうか。図6の右側は、将来の保険料拠出によって約束される厚生年金の給付を2000年3月末時点で一時金換算した金額を示しており、その合計（給付現価＝給付債務）は1430兆円となっていた。そのうち180兆円は国庫負担で賄われる。さらに1170兆円は年金保険料で財源調達される（将来においても保険料率が総報酬ベースで現行の13.58%のまま維持される場合）。

この2つで合計1350兆円となる。給付現価のうち財源が手当てされていないのは80兆円（給付現価の6%弱）にすぎない。将来期間に関するかぎり現行の給付と負担はほぼ見合っている。財源が手当てされていない給付債務は今後、給付の切り下げ、国庫負担の引き上げまたは保険料の引き上げで処理されることになる。

仮にそのすべてを保険料引き上げで処理する場合でも必要な保険料アップは総報酬換算で0.9%にすぎず、ただちに急いで保険料アップをしなければいけない理由にはならない。

他方、図6の左側は過去期間に対応した給付現価である。過去の保険料拠出によって将来、受給することが約束されている給付現価は720兆円と推計されている。そのうち100兆円が国庫負担で、また170兆円が積立金で賄われる。残り450兆円が財源手当てのない給付債務である。その財源をどう手当てするのか。厚生年金における最大の懸案は、実は

ここにある（注１）。

財源手当ができていない部分は過去期間にかかわる給付を可能なかぎり引き下げ、それで足りない部分は保険料とは別の財源すなわち基本的に税金で賄うというのが筋ではないだろうか。その埋めあわせを保険料の引き上げでしようというのはいかにも安易であり、かつ不適切である。

過去期間にかかわる給付の引き下げは既裁定年金の引き下げや、現在 50 歳代に位置する団塊の世代に対する年金期待権の切り下げを含む。財産権問題ともからむので、コトは慎重に運ぶ必要があるだろう（後述参照）。

一方、過去において財源手当をしてこなかった部分への対応にあたって保険料を引き上げるべきでないとするのはなぜか。それは保険料を負担するのは現在および将来の世代であり、特に若者は現行水準以上に保険料を負担させられると、かれらの年金制度加入意欲が減退し、年金不信や政治不信をいっそう募らせてしまうからにほかならない。すでに述べたように、かれらの負担する年金保険料は現行水準で給付とほぼ見合っている。また企業の年金離れも加速し、厚生年金はますます空洞化するだろう。

財源手当をしてこなかったのは過去における不作為であり、将来を読みまちがえたからである。その第一義的責任は現在の中高年世代にある。そのような不始末の処理を現在および将来の若者に一方的に押しつけようとしても、話は首尾よく進まないだろう。現在の中高年世代がその不始末を率先して処理する姿勢をみせる。そのことがまず肝心ではないのか。

その不始末を処理する場合、保険料という財源調達手段を用いるのは不適である。保険料は賃金を稼いでいる者が負担するのであり、現在の中高年世代はすでに賃金を稼がなくなっているか、あるいは賃金を稼ぐとしても今後における賃金稼得期間が極端に短いかのどちらかであるからにほかならない。現在の中高年世代が応分の財源負担をするためには、したがって保険料以外の財源すなわち基本的に税金で負担するしかないだろう。それも中高年世代が確実に納付するタイプの税目を用いる必要がある（後述参照）。

なお現在の中高年世代が率先して過去の不始末を処理しようということになれば、現在の若者もその処理に応分の協力をしてくれるにちがいない。

厚生労働省は今後とも年金保険料を段階的に引き上げていくという従来の方針を変えようとしていない（注２）。2002 年 12 月 5 日に発表された「年金改革の骨格に関する方向性と論点」においても、保険料の引き上げ凍結解除を 2 大悲願の 1 つに掲げ、なんとしても年金保険料を引き上げたいとして、その悲願達成のために懸命の努力をしている。なお引き上げは毎年小刻みに実施する。厚生年金の場合、最終的には総報酬ベースで 20% 程度（現行水準の約 1.5 倍）までもっていくという方針である。

ただ、既述のようなバランスシートに立脚するかぎり、保険料引き上げを悲願とすること自体が今や大いなる疑問であると言わざるをえない（注３）。

雇用へのペナルティ

年金保険料は賃金を支払ったり受けとったりすると負担が発生する。それは、いわば「雇用へのペナルティ」である。人を多く雇い多額の賃金を支払う企業ほどペナルティが大きい。日本経済はいまなおバブルの清算に苦しみながらも自律回復に向けた営為をつづけている。この間に、いわゆるリストラが広範に進み、失業率も上昇した。雇用へのペナルティという性格を有する年金保険料をさらに引き上げると、リストラはいっそう進み、失業率もさらに上昇する。そして厚生年金の空洞化も加速するだろう。

従業員本人にとっても年金保険料の引き上げは手取り収入がさらに低下する要因となる。消費支出はいっそう落ちこみ、景気回復への足を引っばるにちがいない。年金保険料負担は景気に対して中立的ではないのである。

くわえて年金保険料の負担は逆進的でもある。徴収賃金に上限があり、さらに財産所得や移転所得が徴収対象となっていないからにほかならない。

年金保険料を引き上げると所得税・住民税・法人税は税収減となる

年金保険料負担は個人所得課税や法人所得課税の課税ベースを大幅に縮小させ、それらから得られる税収を減らしてしまう。社会保険料控除や損金参入が認められているからである。年金保険料引き上げによって年金特別会計は改善するかもしれないが、国の歳入は落ちこみ、財政危機はいっそう深刻化するだろう。

ちなみに年金保険料を今後、引き上げる予定の国は欧米の主要国では皆無に近い。若者の年金不信、マクロ経済へのマイナス面、逆進的負担、国家財政への影響等を総合的に勘案した結果である。年金保険料の引き上げという手法は日本でもすでに通用しなくなっている。過去の延長線上ではコトはもはや運ばない。別の年金財源を新たに投入するとともに、年金制度を基本に立ちかえて抜本的に再編成せざるをえない状況にある。

3 制度再編成の基本的方向

年金制度を改革するにあたって重要なことは、すでに賞味期限の切れた現行制度の延命を図ることではない。むしろ 20 年先を見据えて維持可能性の高い年金制度を構築しなおすことである。そのために必要となるガイドラインをいくつか本節では示す。

保険料拠出と給付のリンクを強める

年金制度の維持可能性は基本的に若者が制度への加入意欲を失わないかどうかによって左右される。空洞化対策は、この点において最も重要な課題である。年金問題における政治不信・政府不信をどのように克服するのか。強権を発動させるだけではコトは済まないのである。

この問題は、スウェーデンや東欧・旧ソ連邦諸国あるいは開発途上国でも深刻な問題と

なった。そこでは「保険料拠出と年金給付の直接リンク」を構築することで問題の打開を図ろうとしている。「納めた保険料は必ず返ってくる」というのが、そのさいのキャッチフレーズである。日本でも同様の対応が求められるのではないだろうか。スウェーデン流の見なし掛金建て方式への切りかえ、または、それとほぼ同等の内容をもつ給付建て制度への抜本的再編成、が改革案として検討に値するだろう。

国民年金保険料は所得比例型へ

国民年金の保険料を所得比例型にすることは制度発足前から重要な課題であった。ただ、所得捕捉における信頼性の問題があって、これまで無理があることを承知しつつ定額の保険料としてきた。ところが 2002 年度から保険料の半額免除制度が導入された。次のステップとしては免除額をさらに細かく刻むことを検討したらどうだろうか。そうすると国民年金の保険料は、介護保険の第 1 号被保険者が支払っている介護保険料と同じく、所得比例型に事実上、近づく。

所得比例の保険料には所得比例の給付を対応させないと、拠出と給付は直接リンクしない。国民年金の保険料を所得比例型に改めると、現行の基礎年金（1 階部分）のうち保険料で財源調達している部分は所得比例年金とせざるをえない。すなわち、その部分は 2 階へ移動することになる。

これと連動して、給与所得者についても定額部分のうち保険料で賄っている部分が 2 階へ移動し、従来の 2 階部分と合体することになる。

結果として現行の基礎年金給付は国庫負担相当分と保険料負担相当分の給付が 2 つに切りはなされ、保険料負担相当分の給付は所得比例年金として独立する、または既存のそれと合体される。

国庫負担で賄う年金給付の見直し

年金保険料とは異質の税金を年金財源として投入する場合、それはどのような給付に充当すべきなのか。この問題も再検討する必要がある。従来、定額の基礎年金給付のうち 3 分の 1 を国庫が負担してきたが、その理由が必ずしも明確ではないからである。

この問題を考えるさいには諸外国における最近の動きが参考になるだろう。スウェーデンでは年金における税の用途を狭く限定する一方、その財源の大半は政府が保証した年金額と所得比例年金との差額を補填することに集中させることになった。主として低額年金グループの年金給付を嵩上げするために用いている（図 7 参照）。カナダの年金も 1 階の基礎年金は税金で賄われているものの、高所得の年金受給者については基礎年金給付を減額する一方、低所得の年金受給者には全額国庫負担で補足年金を上乗せしている。イギリスでも低所得の年金受給者には全額国庫負担の年金手当（pension credit）を上乗せすることになった。またオーストラリアの基礎年金はミーンズテストつきとなっている。このように今日、所得の多寡を無視して定額の年金給付を支給しようとしている国は日本やニュ

ーギーランドなど、きわめて少数となっている。

いずれにせよ税金で賄われる年金については「上に薄く下に厚い給付」への見直しを日本でも本格的に検討すべきではないだろうか。その検討もせずに基礎年金の国庫負担割合を 3 分の 1 から 2 分の 1 に引き上げるといっても、大方の理解は得られないと思われる(注 4)。

このように考えると、現行の基礎年金は解体と再生を迫られていると言わざるをえない。

なお、すでに述べたように「過去に給付を約束しながら、その支払いに必要となる財源を手当してこなかった部分」についても税金を集中的に投入する必要がある。また育児休業期間中は年金保険料負担が免除されている。その穴うめ財源としても税金を投入してよいだろう。

公的年金の財源調達問題

日本の税制は過去 20 年間、直間比率の見直しを一貫して進めてきた。年金をはじめとする社会保障財源も本来であれば、それと整合的な方向で改革される必要があったが、実際は直接税に限りなく近い保険料負担を拡大させてきた。税制改革の基本方向とは明らかに矛盾していたのである。社会保障負担においては今後、20 年遅れの「直間比率見直し」に取りくむ必要があり、それを通じてオールジャパンによる公平な負担の実現を目指さなければならない。

そのような観念に立つとき、賃金税の性格を有し直接税に限りなく近い年金保険料を引き上げることには今後、きわめて慎重でなければならないだろう。むしろ保険料は給付との直接リンクを強めることの方がはるかに重要である。そして、その上で給付と連動させる形で保険料負担の水準が現状のままでよいかどうか検討する必要がある。

年金の国庫負担分を拡大していくことは安定財源を得ることなしにはできないだろう。この場合、安定財源としては、消費支出を課税ベースとする年金目的税(ないし年金目的税としての第 2 消費税)が最有力候補となっている。所得税や法人税は景気変動に左右されやすく、また資産課税はもともと税収が少ないからである。ただ、消費税率の引き上げは政治トップの決断と指示なしにはできない。その決断が待たれている。

なお現行の年金給付課税は寛大にすぎるのではないだろうか。年金受給者の課税最低限は 60 歳未満の現役の人とくらべると極端に高く、水平的公平の基準を満たしていない(とくに 65 歳以上の場合)。また収入項目のなかで年金収入のみを特別扱い(公的年金等控除)しているため、年収が同額であっても年金給付以外の収入が多い高齢者ほど多額の税金を納付させられている。高齢者相互の間でも課税が不公平となっているのである。

年金給付課税を適正化するためには、第 1 ステップとして公的年金等控除を縮小させる必要がある。たとえば 65 歳以上の人に適用されている公的年金等控除を 65 歳未満の人に適用されている控除額と同額に改めることを検討してはいかがであろうか。

年金給付課税を適正化する余地は他にもある。原則非課税となっている遺族年金は原則課税に切りかえてもよいだろう。また給与所得のある年金受給者に給与所得控除と公的年

金等控除の双方を認めていることも行きすぎである。給与と年金給付を合算し、給与所得控除か公的年金等控除かのいずれか一方のみを適用するだけでよいのではないか。

いずれにせよ年金給付課税を強化すると所得税収入（および住民税収入）は増大する。その増収分も安定財源となる可能性がある。ただ、それも当面は年間で高々3000億円程度と予想されているので、それに過度の期待を寄せることは禁物である。

相続税・贈与税の税収も年金財源に組み入れるべきだという提案もある。検討に値する提案である。ただし、その税収もそれほど多くはない。

給付増の抑制

厚生年金の赤字転落という新事態に突入したいま、既に年金を受給している人についても可能な限り譲ってもらう必要がでてきた。従来の年金改革では彼らは政治的にアンタッチャブルだと見なされ、その給付を調整することなどは、いっさい政治課題とならなかった（注5）。しかし、そのような対応では、もはや済まない状況に追い込まれている。ちなみに年金受給者の子供や孫はボーナスカットや月給切り下げ、あるいは失業率の上昇に苦しんでおり、そのことを子供や孫を通じて年金受給者は皆、承知しているはずである。その子供や孫たちの負担で賄われている公的年金給付がアンタッチャブルのままでは話が通らない。

給付調整の方法はいくつか考えられる。まずデフレ下では法律どおりに年金給付をスライド減額すること、そしてスライド指標を再検討すること（年金財源確保のための消費税増税に伴う物価上昇分は年金スライドに反映させないこと、あるいは年金スライド用の指数を新たに作成すること）が、その有力な手段である。さらに間接的ながら年金給付を調整する必要もある。たとえば給付課税を強化すること、高齢者の負担する医療保険料を年金給付から天引きすること、医療・介護サービスにおける利用者負担金を適正化すること、などである。いずれにせよ、一律に給付を調整するだけでなく、年金給付額の高い者に率先して譲ってもらう方策も含めて検討する必要がある。

なお将来の基本線として、税金で賄われている年金については定額の年金給付とするのではなく「上に薄く下に厚い給付」に変えることを検討する必要がある。この点は既に述べたとおりである。それでは、すでに年金を受給している人や、まもなく年金受給者となる団塊の世代についてはどうしたらよいのだろうか。かれらは3分の1が税金で賄われる定額の基礎年金を、所得の高低を問われぬまま受給していくことになっている。年金への税金投入が主として「高齢者への生活支援のため」であれば、支援の必要性に乏しい人にまで税金を財源とする年金給付を届けている現行制度は寛大にすぎると言わざるをえない。ちなみに日本人のなかで経済的に最も恵まれていると考えられている経済団体の役員に対して、税金負担の年金給付を支給しつづける。そのことを国民の大多数は支持しないと思われる。

ただ、財産権問題もあり、既裁定年金の減額は容易でない。そこで手始めに所得税を納

税している年金受給者に着目する。そして、かれらについて国庫負担相当分の年金給付（基礎年金の 3 分の 1、現行で 1 人月額 2 万 2000 円程度）の一部または全部を翌年の所得税申告時に特別に国へ払い戻してもらうことを検討したらどうか。カナダにはクローバックといって、これと同趣旨の制度がある。参考に資すべきだろう。

なお公的年金等控除はこの払い戻しの後に適用する。払い戻しと給付課税はそれぞれ別のものとして扱うのである。

注

1 年金財政が逼迫する理由として予想外に進む少子高齢化や積立金の運用失敗を挙げることが多い。しかしバランスシートからみれば、その 2 つは主たる理由ではない。むしろ、これまで高目の年金給付を約束してきたが、その支給に必要な財源を十分に手当してこなかったことにこそ年金財政悪化の原因がある。問題の核心は過去における不作為（負担の先送り）にあり、少子高齢化の進行などに関連づけてお茶を濁そうとしても議論は深まらないだろう。

2 図 6 では「財源手当がなされていない部分」という、政策判断から中立的な言い方をういた。他方、厚生労働省は「将来の保険料率の引き上げにより賄うべき部分」と表現している。このような表現は政策意図を露骨に示すものであり、読み手に先入観を与えることによって、かれらが客観的に事実を認識することを妨げている。

3 厚生年金のバランスシートは厚生労働省が発表したものである。それにもかかわらず、かれらはなぜ、厚生年金の保険料引き上げにこだわるのだろうか。それは、手足を縛られた彼らにはそれしか対応策がみつからないからである。すなわち年金財政上、収入項目は基本的に保険料、積立金の運用収入、国庫負担、の 3 つしかない。また支出項目は年金給付そのものである。このうち国庫負担は財務省の専管事項であり、厚生労働省にとっては自由に操作することのできない所与の変数となっている。また積立金の運用収入は市場動向に決定的に依存しており、厚生労働省の自由裁量となっていない変数である。年金財政のつじつまを合わせようとするとき厚生労働省の手の内にある操作可能な変数は年金給付と年金保険料の 2 つしかない。そのため、かれらの下で年金改革案が策定される場合、給付の抑制と保険料の引き上げしか出てこないのである。国庫負担のあり方を含めた高次の政策判断は、したがって省庁の枠を超えたところでしかできない。それは政治家がまず前面に出て決めるべき事項である。手足が縛られたままの厚生労働省に年金改革のイニシアティブを委ねていることに問題があるといわざるをえない。

4 国庫負担割合を 3 分の 1 から 2 分の 1 へ引き上げることは 2002 年 12 月 5 日に発表された「年金改革の骨格に関する方向性と論点」でも厚生労働省の 2 大悲願の 1 つとして位置づけられている。前回改正時の経緯もあるので、そのこと自体は理解可能である。ただ、ピーク時の保険料負担を抑制するため、というだけではいかにも説得力が弱い。税金

で賄うべき年金給付とはどのようなものなのかという問題に真正面から答えていないからである。この問題について議論をほりさげることは前回の年金改革のときもしなかった。いわば判断停止の状態がつづいているのである。判断停止状態にある政策当局に、年金の将来にかかわる基本線の策定を委ねてよいのだろうか。

5 既裁定年金の引き下げがこれまで提案されなかったことには、それなりの理由がある。年老いて年金受給者となっている人にとって人生を再設計することは、まず不可能に近い。また財産権侵害とならないかという問題もある。さらに、その引き下げは「福祉切り捨て」「高齢者いじめ」等のスローガンの下、激しい政治的抵抗に直面せざるをえない。

ただ、デフレ進行下で年金給付のスライド減額が大きな摩擦もなく2003年4月より実施されている。給付の実質価値は維持されるものの、既裁定年金の名目額は引き下げられた。ルビコン川はすでに渡ってしまったのである。

参考文献（いずれも <http://www.ier.hit-u.ac.jp/~takayama/> からダウンロード可能）

高山憲之「最近の年金論争と世界の年金動向」『経済研究』2002年7月。

高山憲之「年金保険料の引き上げと給付抑制は本当に必要か」『週刊ダイヤモンド』2003年4月19日号。

(兆円)

図1 厚生年金の収支(2003年度予算)

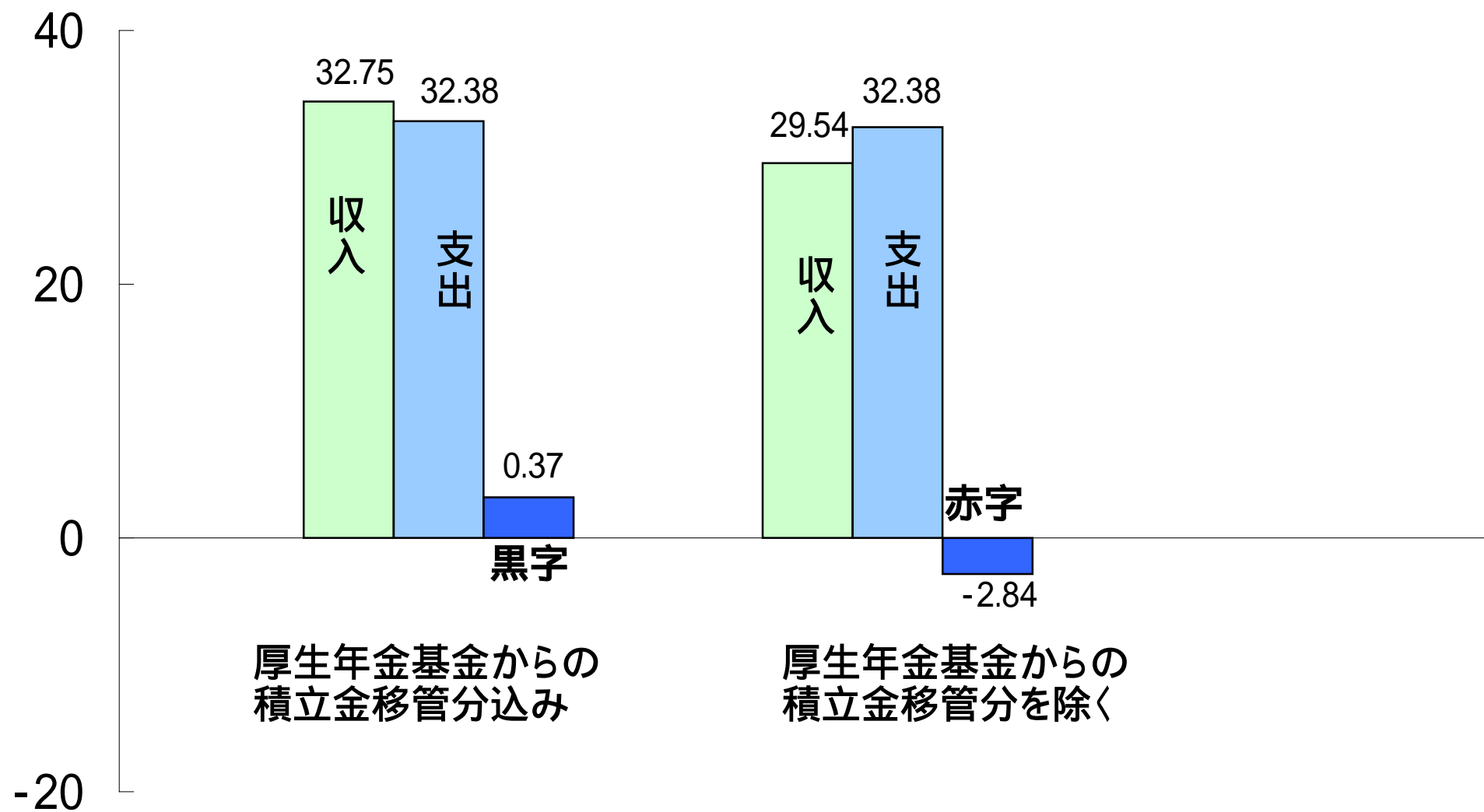
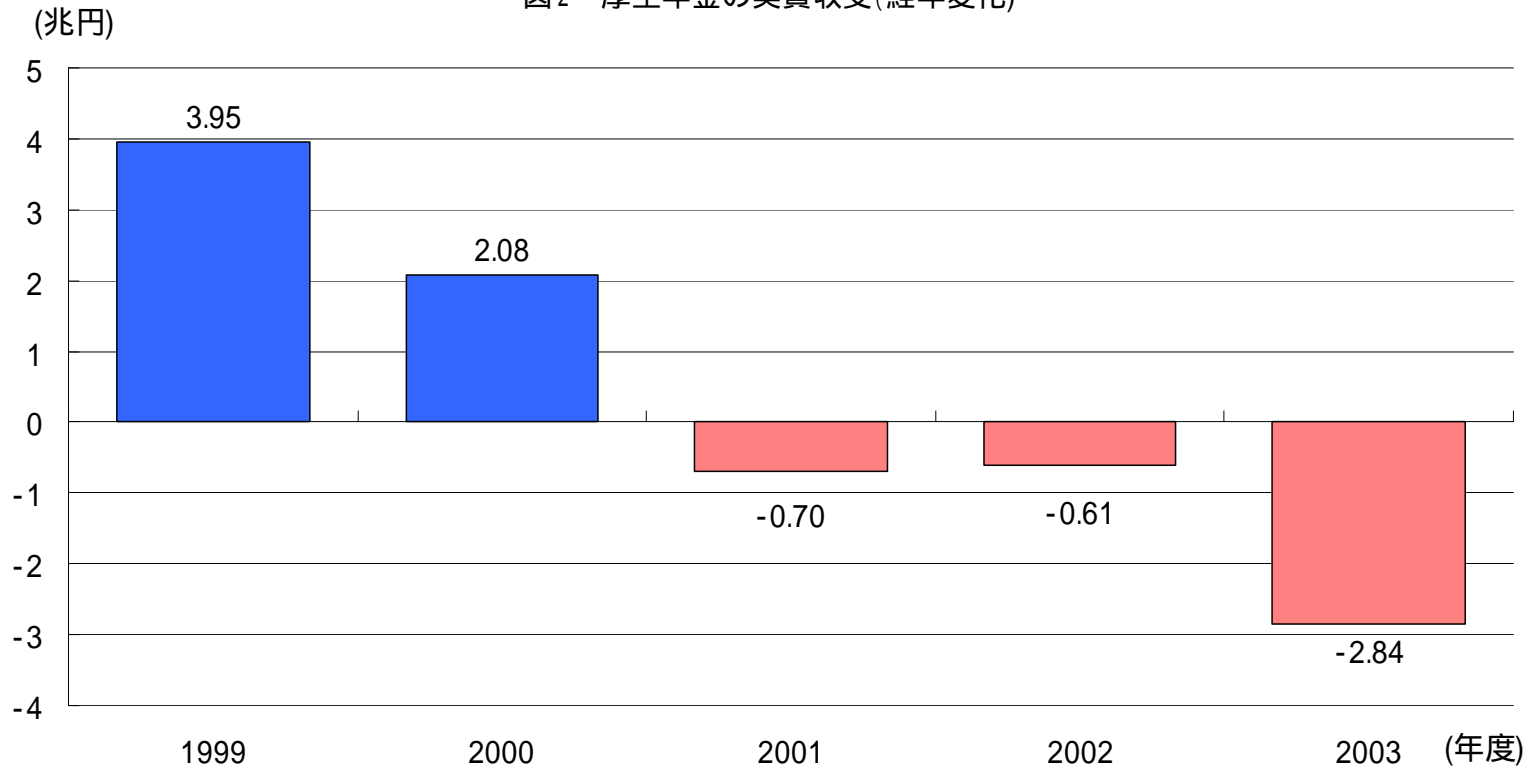


図2 厚生年金の実質収支(経年変化)



注) 農林年金からの積立金移管額および厚生年金基金の代行返上に伴う積立金移管額を収入項目から除外している。
2002年度および2003年度は予算ベース。

図3 社会保険料負担は国税総額よりも多い
(2003年度当初予算)

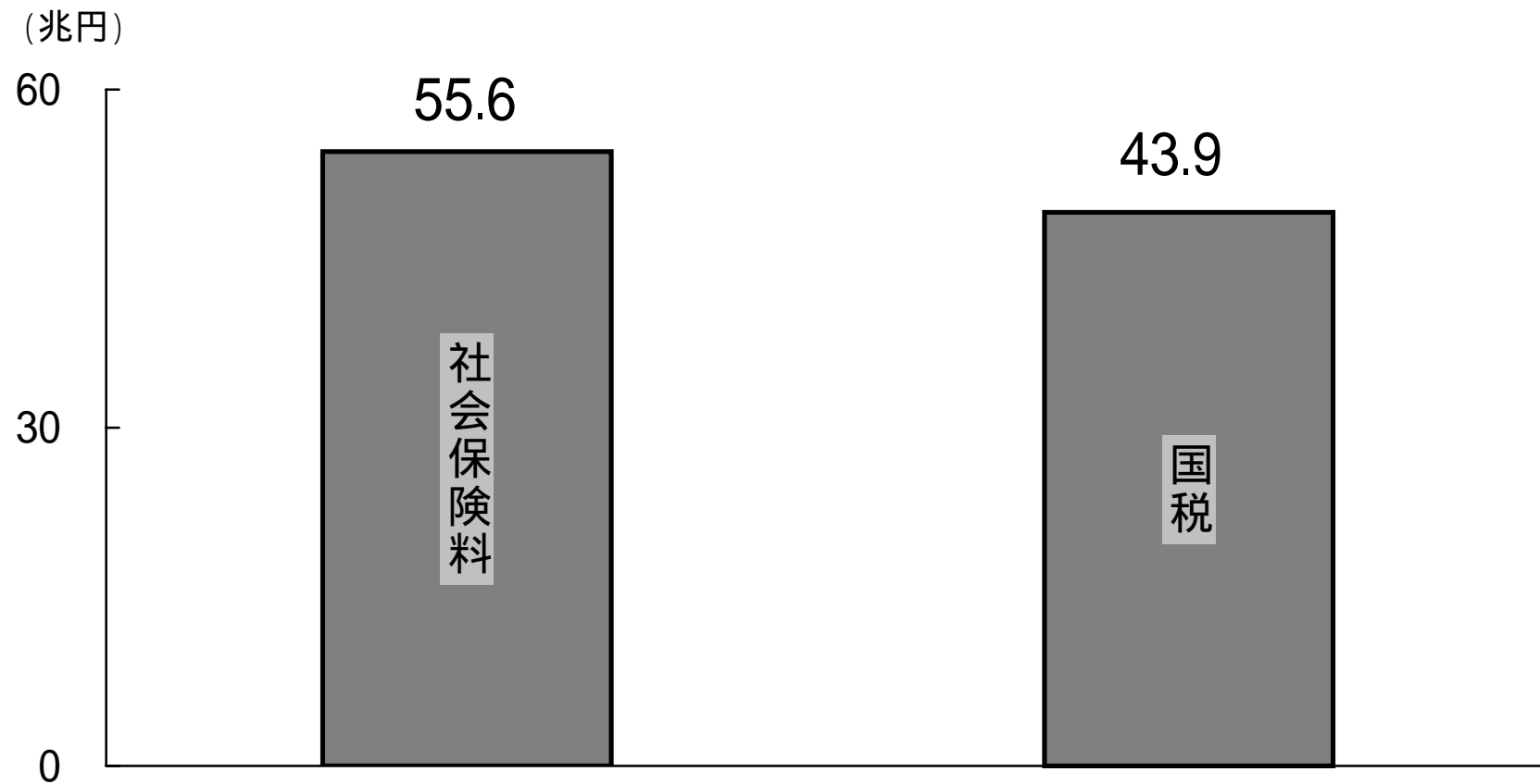
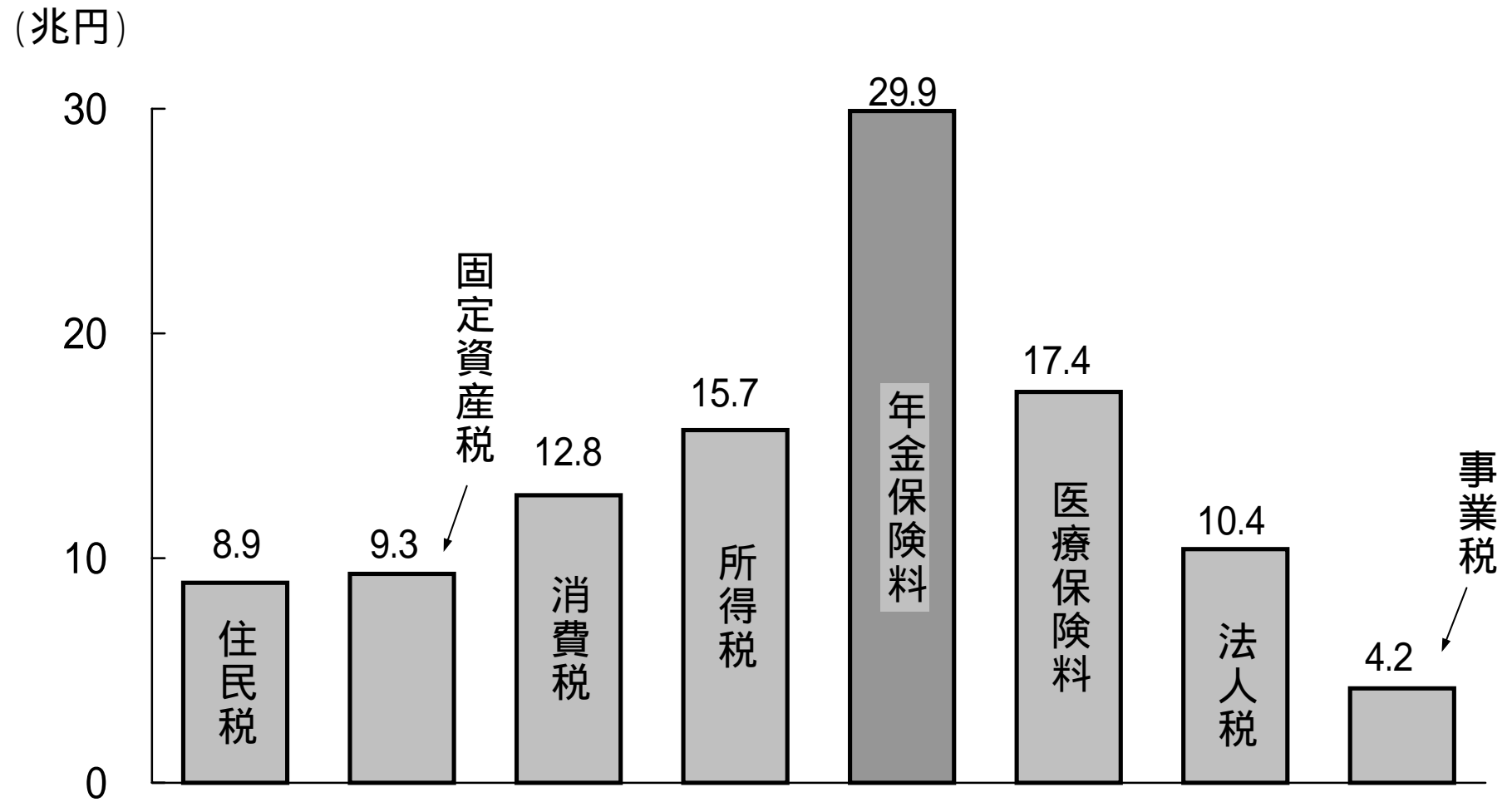


図4 年金保険料負担が突出して重い
(1999年度当初予算)



所得(万円)

図5 年齢階層別の平均所得(個人ベース) 1996年

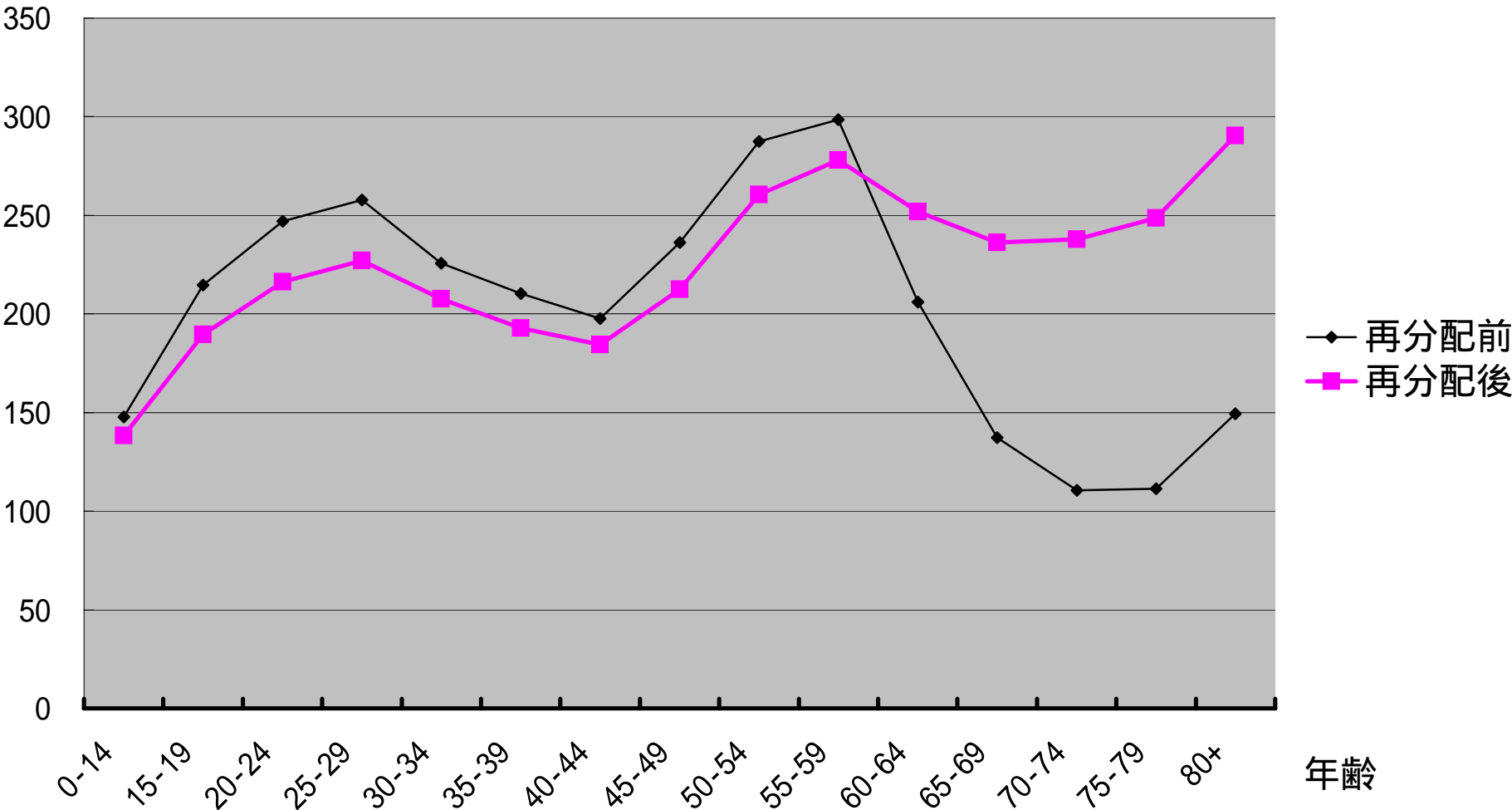


図6 厚生年金の給付現価と財源構成（2000年3月末時点で一時金換算）

（国庫負担割合：1 / 3）

財源手当が なされていない部分 450兆円	財源手当がなされていない部分 80兆円
	年金保険料 1170兆円 (13.58%)
積立金 170兆円	
国庫負担金 100兆円	国庫負担金 180兆円
過去期間に対応した 給付原価 720兆円 (過去に納付した保険料で 支払いが約束されている 年金給付額の合計)	将来期間に対応した給付原価 1430兆円 (これから支払われる保険料によって支払 いが約束される年金給付額の合計)

（注）1 賃金上昇率 2.5%、物価上昇率 1.5%、割引率 4.0%

2 保険料率：総報酬ベース

3 積立金は改正前制度における給付現価の比率で1階と2階へ按分して振り分けた。

（出所） 厚生労働省『厚生年金・1999年財政再計算結果』より高山が作成した。

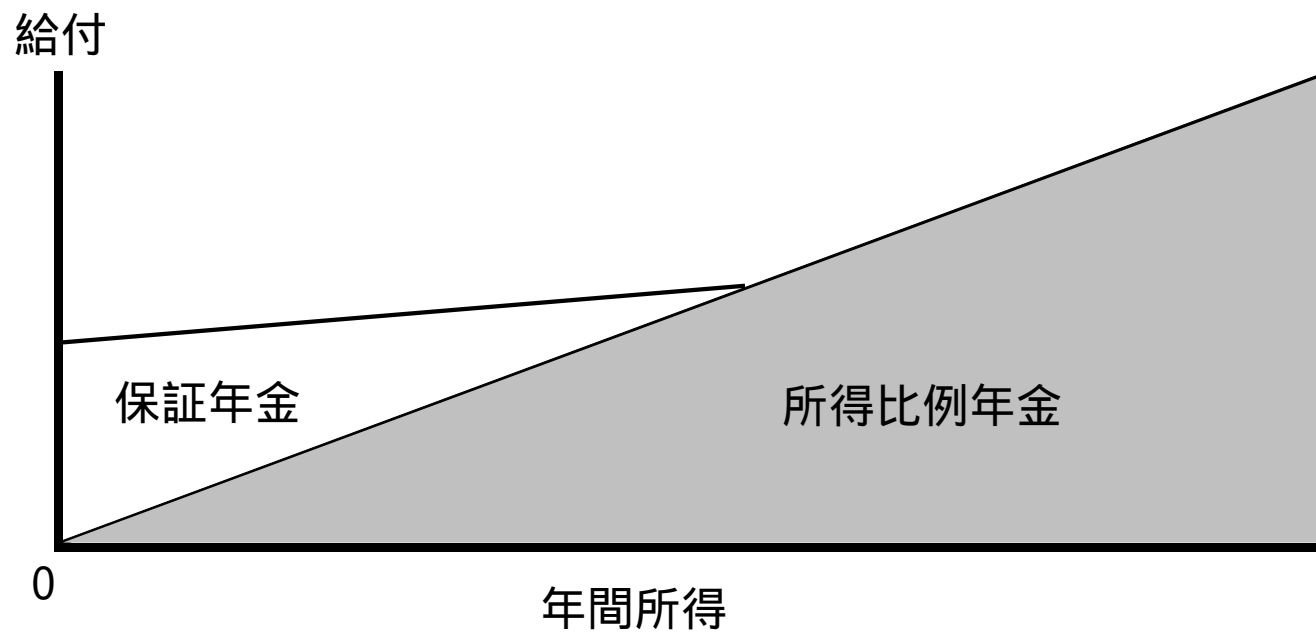


図7 スウェーデン型公的年金給付体系